

資
料

地方自治制度史ノート (二)

小
林
武

序 章 近・現代憲法と地方自治保障
第一章 戦前の地方行政制度と日本国憲法による転換

I 明治憲法下の地方行政制度史の概観 (以上、二〇卷一号)
II 日本国憲法による地方自治の保障

- 一 日本国憲法の制定経過と地方自治規定への日本側の関心
- 二 総司令部の構想と日本政府による改鑄
- 三 日本国憲法第八章の歴史的意義

第二章 わが国戦後地方自治の歴史
はしがき——課題と時期区分

- I 第一期——占領下の地方自治制度改革 (一九四五年～五二年)
- 一 第一次地方自治制度改革
- 二 第二次改革としての地方自治法の制定
- 三 占領中の地方自治法の改正

〔1〕 一九四七年の改正

〔2〕 一九四八年の改正

四 地方自治強化の諸施策と限界 (以上、本号)

II 第二期——戦後法制の後退的再編（一九五二年～六〇年）

III 第三期——「高度成長」政策対応の制度改変（一九六〇年～六七七年）

IV 第四期——革新自治体の成果と課題（一九六七年～七九年）

V 第五期——「行政改革」下の「地方の時代」（一九七九年～八九年）

VI 第六期——「地方分権」論の進行と推進法の成立（一九八九年～現在）

第一章 戦前の地方行政制度と日本国憲法による転換〔承前〕

II 日本国憲法による地方自治の保障

一 日本国憲法の制定経過と地方自治規定への日本側の関心

第二次大戦における侵略戦争の敗北は、わが国政治体制の根本的転換を方向づけた。政府は、無条件受諾をしたポツダム宣言がいう「日本国国民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化ニ対スル一切ノ障礙ヲ除去スベキ」（二〇項）政治的・法的義務を負った。そして、こうした民主主義的政治形態こそ人類普遍の原理に適い、わが国がそれを採り入れることが歴史進歩の方向に沿うものであるとみるのが、国際世論でもあった。そのことは、とりもなおさず、天皇主権に立つ明治憲法

を原理的に否定し、国民主権憲法を誕生させることを意味し、かつ、その展望の中には地方自治も当然に含まれており、地方制度にかんしてそうした方向に沿った抜本的改革が加えられるべきことは不可避の要請であつた。

この地方制度改革の道筋として、アメリカ側は、すでに戦争中から立てていた戦後の占領管理計画の中で、憲法の改正と地方自治制度プロパーの改革との二つを構想しており、それはそのまま連合国軍総司令部（GHQ）の方針にもなった。この後者は、日本国憲法の制定に先立って一九四六年に実施された、いわゆる第一次地方自治制度改革に最初の結実をみる⁽¹⁾が、これについては、本稿では、後に第二章Iで叙述することとして、ここでは憲法改正における地方自治の論議を対象を絞りたい。

すでによく知られているところであるが、一九四五年一〇月、総司令官ダグラス・マッカーサーは、東久邇宮稔彦内閣の國務大臣近衛文麿に憲法改正を示唆し（四日とされる）、内大臣府が近衛と佐々木惣一を御用掛に任命した。引き続いて、マッカーサーは、弊原喜重郎首相に対して憲法改正を正式に指示し（二一日）、政府は、國務大臣松本蒸治を委員長とする憲法問題調査委員会を設置し（二五日）、検討を開始した。近衛側の作業は、近衛の戦争責任、内大臣府で憲法改正の調査を行なうことについての明治憲法上の疑義などの問題が指摘され、また、総司令部が、マッカーサーの近衛への示唆は近衛個人でなく日本政府に対してしたものであるとの声明を出し（二一月一日）、しかも、内大臣府自体が廃止される（同月二四日）に及んで、憲法改正事業の舞台から姿を消すことになるが、近衛・佐々木の両名とも、改憲案を天皇にそれぞれ報告・進講している（近衛「帝国憲法改正要綱」一一月二二日・佐々木「帝国憲法改正ノ必要」同月二三日）。そのうち、近衛案には地方自治にふれた部分は見当らないが、佐々木案は、「民意主義」にもとづく地方自治の条章を憲法上設けることを提案している⁽²⁾。一方、政府の松本委員会の憲法改正案（「憲法改正要綱」）は、翌一九四六年二月に至つてようやく明らかにされるが、それは、憲法改正の根本的立場としてなおも「国体護持」に固執し、国民主権原理に立つ新しい憲法の創出を拒否したものであり、地方自治にかんする規定は、当然のごとくに全く存在しなかった。これを「最も保守的な民間草案よりも、さらにずつとおくれたもの⁽³⁾」とみなした総司令部は、その受け容れを全面的に拒否して自ら起草に乗り出し、民政局を中心にした作業

の結果、同月一三日、総司令部「日本国憲法」案（いわゆるマッカーサー草案）を日本政府に手交したのであるが、これがその後の新憲法制定の土台となった。政府は、その内容に衝撃を受けるが、受容せざるをえず、三月二日にそれにもとづく案文（三月二日案）を作成し、そして、同月六日、「憲法改正草案要綱」として公表し、さらに、それを、四月一七日に「憲法改正草案」の形にした。以降、それが「大日本帝国憲法改正案」として、六月、枢密顧問會議に諮詢・可決されたのち、一〇月、第九〇帝國議會に提出され、修正を受けて成立し、十一月三日の公布に至ったのである。

その間、政党や個人・団体からの憲法私案が少なからず出されていたが、実情として、地方自治条項をそなえたものは稀であった。一九四五年一二月に出された布施辰治案が「地方行政機構」にふれており、また、松本治一郎が九州共和国にはじまる日本連邦共和国構想を同月八日に発表しているなどの事例も見受けられるが、政党の出した草案の中で唯一のものは、一九四六年六月二九日発表の日本共産党案（「日本人民共和国憲法草案」）であり、これは、比例代表制にもとづく地方議會を基幹とした地方自治を提唱していた。⁽⁴⁾ これらを除いて、民間草案において、地方自治に憲法的保障を与えなければならぬということが十分に自覚されなかったのは、明治憲法制定に先立つ時期の私擬憲法の中にすでに地方自治保障構想が幾種類も存在していたことに照らすならなおさら、奇妙に思える。これをもたらしただ要因としては、明治憲法時代の徹底した官治行政の長い歴史が地方自治を想い描く国民の構想力を抑えてしまふほどの重圧として働いたことが指摘できよう。⁽⁵⁾ 總司令部の文書も、この状況に深い関心を寄せて次のように述べていた。「民間草案に共通するものとして、刑事事件における身体的自由の保障や選挙権の拡張ないし男女の政治的平等のほかに、」もう一つ目立って欠けていたのは、地方自治に対する何らかの提案であった。これは容易に理解しがたいことである。内務省の圧制は、永い間各県至る所で感じられていた。……国家という形態、すなわち県の主権、を確立することは考えられぬとしても、改革および再建に関心を持つ人々の考察から、どうしてかかる重要な事項がもれたのか、考えがたいことである。恐らく、これに対する答は、彼らが中央集権の理念を余りに深く教えこまれていたか、或は、地方自治は国会に委せることのできる小さな事項にすぎないと考えられていたか、何れかである」⁽⁶⁾と。

二 総司令部の構想と日本政府による改鑄

総司令部は、わが国における地方自治保障の憲法典上の実定化に当初から積極的であつたが、それをいかなる内容のものとするかをめぐつては、民政局内部に、地方自治体の統治団体性を強調する見解と、中央による統治が前提とされるべきことを重視する見解との間にかなり大きな対立がみられた。前者は、民政局の小委員会によつて作成された原案で、マイロ・E・ラウエルによつて代表される。これは、都道府県・市町村の「政府」(government)が、それぞれの地域内で合法的に統治作用を運営し、また地方の条件に対応できるよう、国に留保されたものを除く残余権限を有することを構想した、一種の地方主権論であつた。他方、後者の見解は、中央による統治に同情的なチャールズ・L・ケイデイスによつて代表されるものであつた。前者の小委員会原案は、その「残余権限」構想のゆえに民政局内の反対に遭つて成案とならず、同局内の運営委員会が、両見解を妥協させる形でこれを修正し、最終案をつくつた(一九四六年二月一日までに成案)。それは、「都、市、町その他下位の政治体で、法人となつており、課税権を有するものは、一定限度での地方自治が保障される。これらの団体は、国会の定めた範囲内で、自らの事務を処理し、自らの基本法(charter: 後出文書の訳語では「憲章」——引用者)を定める特権を与えられる」等とするものである。そして、これが、二月三日の総司令部案の基礎となつたのである。⁽⁹⁾

この総司令部案は、都道府県・市町村の長・議員の直接公選制、住民の「憲章」制定権、および、一地方にのみ適用される地方自治特別法の原則的禁止、を内容とするものであつたが、四月一七日の憲法改正草案に至る変容の⁽¹⁰⁾主要点は、次のようにまとめられよう。——まず、章のタイトルについて、総司令部案は、「地方政治」(local government)としていたが、三月二日案で日本政府側が「地方自治」(local self-government)に改め、それがそのまま受け容れられた。また、地方自治の主体については、総司令部案が具体的に、府県、首都地方、市、町などを挙げていたのを、三月二日案はたんに「地方公共団体」(local public entity)としたが、これも容れられた。そして、地方公共団体の権能については、とくに自治立法権をめぐつて、総司令部案が住民の「憲章」(charter)を制定する権利を定めていたものが、日本政府側の抵抗に遭い、三月

二日案では、法律の範囲内で地方公共団体が制定する「条例及規則」とされ、その後、三月六日の草案要綱以降は、「条例」(regulation)とされることになった。なお、この「憲章」を「条例」(「条例及規則」)に替えたことの代償的措置として、「地方自治の本旨」(principle of local autonomy)が、三月二日案から挿入されることになった。この文言は、日本政府側から提案されたものであるが、総司令部側も、右文言は、憲法にもとづく地方自治関係の諸立法が地方自治を確保・伸長するものでなければならぬ旨の指針を掲げたものである、と理解して賛同したとされる。さらに、首長・議員の直接選挙にかんしては、日本政府、とりわけ内務省が、都道府県知事については間接選挙制度の余地を残すことを主張して、草案要綱の発表後も重ねて直接選挙案に難色を示したが、総司令部側の容れるところとはならなかった。加えて、地方自治特別法については、総司令部案がこれを原則的に禁止する見地であったものが、三月二日案で緩和され、また法律留保の趣旨が付加されている。

結局、日本政府側の、地方自治保障の徹底をできるかぎり阻もうとする意欲が、地方自治関係条章の制定過程を彩っているのである。⁽¹¹⁾ こうした経過をとおして、日本国憲法第八章が確定した。⁽¹²⁾

三 日本国憲法第八章の歴史的意義

以上に要記したような経緯を辿って、日本国憲法第八章「地方自治」は成立した。

明治憲法の場合は、前節で既述のとおり地方自治保障規定を備えておらず、——もちろん、そのことは明治憲法下の政治制度ないしその運用の中に地方自治の要素が全く存在していなかったことを意味するものではないにしても——そこでは、地方制度は法律上のものでしかなかったから、その内容をいかに定めるかは立法政策上の問題とされ、結局、基本的に官治的色彩の濃厚な、また政治状況に直接左右されるがために戦時下においては事実上崩壊を余儀なくされたような制度に終わったのである。戦後の早い段階で著わされた代表的註釈書は、この点を痛惜の念をこめて次のように述べていた。——「旧憲法には、地方自治を保障する何らの規定も存しなかったために、昭和一八年の地方自治制の改正により、地方自治の形式を

維持しながら、その実質は殆んど全く否定され、地方行政は、中央集権的官僚行政の一環となり、地方公共団体は、国政の基本方針を末端まで、滲透させるための国家行政の一手段と化した。かように、わが地方自治が容易に、殆んど完全に蹂躪されることになったのは、一つは、憲法上、地方自治が保障されていなかったためでもある。尤も、憲法上の保障があったとしても、憲法改正の手続によって、その保障を奪うことが理論上不可能なわけではないが、實際上それが極めて困難であったことは疑いを容れない⁽¹³⁾と。すなわち、日本国憲法が、他の諸国の憲法と並んで、地方自治を憲法上の原則に位置づけたのは、右のような事態を惹き起こした根元を剔抉し、自由主義的権力分立原理にもとづく地方分権と民主主義政治の地盤としての地方自治を実現し、もって国民の基本的人權の保障を全からしめようとしたからにほかならない。

また、明治憲法制定史とかかわらせて述べるなら、自由民権運動期の少なからぬ私擬憲法に示されていた地方自治の構想が、当時の政府の容れるところとはならなかったものの、歴史の伏流として生きつづけ、日本国憲法につながったということもできよう。

この、日本国憲法第八章は、国民主権および人權保障の二つの基本原理を地域において具現するものとして定められている。すなわち、憲法は、前文第一段の「国政は、国民の嚴肅な信託によるものであつて、その權威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」との規定に集約的に表現させる形で、国民が公権力の源泉（また憲法制定権力の把持者）であり、公権力の現実の行使者であるとともに、公権力の發動形態としての政治がそれに仕えるべき福利の享受者であるという、人權保障と一体のものとしての国民主権の原理を宣言した。このように理解された国民は、それぞれの具体的な生活の場である地域においては、とりもなおさず住民としての地位にあつてその地域の公権力の把持者・行使者であり、福利享受者である。いいかえれば、国民主権原理は、地域においては主権の地域的主体としての住民の自己統治の原理としてはたらくのである。こうして、国民＝住民が自己の生活の場である地域の支配意思を自律的に決定するあり方、すなわち住民自治が導かれ、またそうである以上、それぞれの地域は国（中央政府）から自立した存在としてその政治を自主的に遂行するという団体自治の原則も、必然的に要請される。

こうした国民主権原理に出た趣旨とともに常に確認されるべきものは、近代国家におけるすべての政治制度・統治権力は国民の基本的人権確保のために設けられており、したがって地方自治制度・地方権力の設定目的も住民の人権保障を措いて他がない、という立憲主義の根本的立脚点である。前掲の憲法前文にいう「〔国政によつてもたらされる〕福利は国民がこれを享受する」旨の言明も、国政、したがってまた地方政治の存在理由が国民・住民の福利実現にあること、換言すれば、国家と地方自治体、いずれの公権力も、それが国民・住民の人権を保障・確保するためのものであるがゆえにこそ存立しうることを謳ったものである。つまり、地方自治についていえば、それに憲法的保障が与えられたことは、地方自治を具体化する立法およびその運営は、必ず、憲法の定める諸原則、なかならず人権保障の要請に即してなされなければならないことを意味しているのである。

——地方自治に憲法上の根拠を与えこれを保障する日本国憲法第八章が制定されたことのもつ意義として、少なくとも以上の事柄を確認することができるであろう。もともと、この憲法上の地方自治保障の本質をいかに解するかについては議論も多くなされ、詳しい検討が必要とされるところである。が、その課題は、日本国憲法下の地方自治の展開をみたのちに与りあげることとし、次に、章を改めて、戦後地方自治史の叙述を試みることにしよう。

註

- (1) 都丸泰助『地方自治制度史論』（新日本出版社・一九八二年）一八六頁。
- (2) 佐々木惣一「帝国憲法改正ノ必要」（一九四五年一〇月一三日）の地方自治関係の改正理由と条項は、次のとおりである（出典、『地方自治百年史』第二巻（地方財務協会・一九九三年）五八頁）。

第七章 自治

第七章自治ノ一章ハ、憲法案ノ新ニ設ケラルルモノトス。蓋シ自治ハ民意主義ニ依ル国ノ統治ノ基礎地盤ニシテ自治ノ健全ニ発達スルコトハ民意主義ニ依ル国ノ統治ノ実ヲ拳グルガ為ニ必要ナリ。然ルニ現憲法ニ於テハ自治ニ関シテ全ク規定スル所ナシ。此ノ如キハ從來既ニ法制上ノ一欠点タリシノミナラス今後一層強度ニ民意主義ヲ実現スベキ国家統治ヲ行ハントスルニ

当リテハ殊ニ然リトス。是レ憲法ガ新ニ自治ノ一章ヲ設クル所以ナリ。

第九十条 国必要ヲ認ムルトキハ法律ノ定メタル地方団体其ノ他ノ団体ヲシテ其ノ名ニ於テ統治ヲ任セシムルコトヲ得

前項ノ自治団体ハ国ノ監督ヲ受ク

第九十一条 自治団体ノ事務ヲ決定スル者及之ヲ執行スル者ノ選任ハ当該自治団体ヲ構成スル者之ヲ行フ但シ法律ニ別段ノ定アル場合ハ此ノ限ニ在ラス

第九十二条 自治団体ノ構成組織権能責務其ノ他必要ナル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

この佐々木案は、当時の内大臣府・政府側では唯一地方自治を憲法に規定することを主張した憲法草案であり、十分注目されてよい。ただし、そこにいう「民意主義」は、民主主義とは別異の概念であつて、むしろ国民主権原理を排除するものであり、そこでは地方自治も、中央政府の統治を実効あらしめるための制度としての役割を負つていたというべきである（右の九〇条二項、九一条但書に顕著である）。

(3) 総司令部民政局『日本の政治的再構成——一九四五年一〇月より一九四八年一〇月に至る』（憲法調査会事務局『憲法資料・総論』第一号（一九五六年）。清水 伸編著『逐条日本国憲法審議録』第四卷（有斐閣・一九六三年）六四四頁による。

(4) 日本共産党「日本人民共和国憲法草案」（一九四六年六月二八日決定）の地方自治関係条章は、次のとおりである（出典、日本共産党中央委員会付属社会科学研究所編『憲法の原点——論評と資料』（新日本出版社・一九九三年）九四頁）。

第六章 地方制度

第七十六条 日本人民共和国はその領土内に地方制度（村、町、市、県等）を認める。地方制度は法律にもとづいて運営される。

第七十七条 地方制度は第四十七条、第四十八条を基準とする選挙法（二一八歳以上の普通選挙および比例代表制を指す——引用者）によって選挙される地方議会（村会、町会、市会、県会等）を基礎として運営される。

第七十八条 各級の地方議会はそれぞれの行政機関を選任する。行政機関はそれぞれの地方議会ならびに上級行政機関に責任を負う。

第七十九条 各級の地方議会はそれぞれの行政機関の活動を統轄し地方予算を審議し確認し、法律の範囲内において地方的問題を議決しまたは命令を発布する。

第八十条 政府機関の地方支部の活動は地方の権力機関の行政と合致するよう法律によって調整される。

この共産党憲法草案は、当時すでに帝国議会に付議されていた政府の憲法改正案に反対して出されたものであるが、関係条章

にかんしては、政府案における「地方自治」には「地方政府」を、首長の直接公選には地方議会による地方行政機関の選任を対置したものである。これについて、論者は、当時の共産党案では、集権的垂直的統治構造における民主的契機は重視されていたが、権力濫用の危険性に対する分権的水平的統治構造の視点がなかったことを指摘している（和田進「戦後諸政党と憲法・憲法学——日本共産党の憲法論の展開」樋口陽一編『講座・憲法学』別巻（日本評論社・一九九五年）二七二頁）。同時に、この論者は、同党が、一九七〇年代以降は、三権分立原則を肯定的に評価し、たんなる「地方制度」でなく「地方自治」を憲法五原則の一つとして位置づけるようになった（とくに、七〇年七月第一回大会決議、七五年六月一〇日論文「民主主義を發展させる日本共産党の立場」、七六年七月「自由と民主主義の宣言」）ことを見落していない（同前二七六頁）。

(5) 参照、影山日出彌『憲法の基礎理論』（勁草書房・一九七五年）三二七—三二八頁。

(6) 総司令部・前掲註(3)。出典も、同前六四二—六四三頁。

(7) 一九四六年二月一日付の「地方行政の章についての運営委員会の会合」というタイトルの文書。高柳賢三「大友一郎」田中英夫編著『日本国憲法制定の過程』I（有斐閣・一九七二年）二三七頁による。

(8) もっとも、総司令部案や、さらに日本国憲法の地方自治条項は、根本の趣旨からみると、小委員会原案の理念を継承しているものと解される、との見地もかねてより示されている（たとえば、影山・前掲註(5)三二九頁）。しかし、運営委員会最終案は、いわゆる「ラウエル所蔵文書」の公表ののち、さらにいわゆる「ハッシー（アルフレッド・R・ハッシー・Jr.）文書」がわが国に紹介されたことで、その内容を知ることができるようになったが、それによれば、右最終案はやはり、ほとんど総司令部案と変わるものではなく、小委員会原案の「残余権限」構想の表現は、全く形をとどめていない。

(9) 総司令部「日本国憲法」案（「マッカーサー草案」一九四六年二月一日）の関連条章は、次のとおりである（出典は、前掲註(3)『審議録』第四卷三三四—三三五頁）。

第八章 地方政治

第八十六条 府県知事、市長、町長、課税権ヲ有スル其ノ他ノ一切ノ下級自治体、及法人ノ行政長、府県議会、及地方議会ノ議員、竝ニ国会ノ定ムル其ノ他ノ府県、及地方役員ハ、夫レ夫レ其ノ社会内ニ於テ直接普通選挙ニ依リ選挙セラルベシ

第八十七条 首都地方、市及町ノ住民ハ、彼等ノ財産、事務及政治ヲ処理シ、竝ニ国会ノ制定スル法律ノ範圍内ニ於テ、彼等自身ノ憲章ヲ作成スル權利ヲ奪ハルコト無カルベシ

第八十八条 国会ハ、一般法律ノ適用セラレ得ル首都地方、市又ハ町ニ適用セラルベキ地方的、又ハ特別ノ法律ヲ通過スベカラズ但シ右社会ノ選挙民ノ大多数ノ受諾ヲ条件トスルトキハ、此ノ限りニ在ラス

(10) 日本政府が総司令部案に抵抗しつつ示した提案は、三月二日の初案、三月六日の草案要綱、四月一七日の草案と進むわけであるが、右の「草案」は現行篇章と内容上変りはなく、また「草案要綱」はその要綱であるから、ここでは「初案」、つまり日本政府による「日本国憲法」初案(「三月二日案」、一九四六年三月二日)の関連篇章を掲げておく(出典は、同前三四八頁)。

第八章 地方自治

第一百一条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。

第一百二条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議會ヲ設クベシ。

地方税徴収権ヲ有スル地方公共団体ノ長及其ノ議會ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ之ヲ選舉スベシ。

第一百三条 地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ、法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得。

第一百四条 一ノ地方公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ズ。

(11) もちろん、多くの論者がいうように(たとえば、最近時のものとして、吉田善明「地方自治の保障——立憲主義における〈伝統と近代〉という視点をふまえて」樋口陽一編『講座・憲法学』5〔日本評論社・一九九四年〕二七六頁)、制憲過程で地方公共団体の法的地位が変更されたとはいえ、日本国憲法典の中に、地方自治の保障が結実したことの重要性は、常に銘記しておかれるべきである。

(12) 以上についてやや詳細に検討したものとして、山下健次・小林武『自治体憲法』(自治体法学全集2、学陽書房・一九九一年)五五―八〇頁への参照を請う。

(13) 法学協会編『註解日本国憲法』下巻(有斐閣・一九五四年)一三六一頁(なお、新字体に替えて引用した)。

第二章 わが国戦後地方自治の歴史

はしがき——課題と時期区分

日本国憲法は、明治憲法体制下の官治的中央集権的統治体制への深い反省をふまえ、それからの原理的転換をはかるものとして、わが国の歴史においてはじめて民主的と評価しうる地方自治制度を設けた。それについては先に(第一章のII)要点を述べたところであるが、日本国憲法が、地方自治に、それにかんする特別の章を設けるなど重要な地位を与え、その基本原則を憲法の水準で保障したことの持つ画期的意義は、くりかえし強調されてよい。この日本国憲法の下で、戦後の地方自治制度は形作られ、その歩みの年月を閲してまさに半世紀であるが、なお仔細にみれば、地方自治制度に対する戦後改革は、日本国憲法の制定に先立って開始され、早くも一九四六年九月に第一次地方自治制度改革がなされているから、その時点以降の展開が、戦後地方自治史ということになる。本章では、これを、ひととおり設定した時期区分に従って、順次概観しておきたい。

戦後地方自治史の叙述は、これを總体的に、戦後日本社会の構造変化の中でとらえようとするときには、各時期ごとに、① 社会・経済状況(さらにその国際的背景)、② 中央・地方にまたがり、また立法・行政のみならず司法にまでわたる統治構造の全体像、③ 住民運動および自治体労働者運動、④ 諸科学の対応状況(ここでは、憲法・行政法・税法などの法学にとどまらず、行政学・財政学を含む政治・経済関連諸学への目配りが求められる)、という四面からの考察が必要とされよう。⁽¹⁾ここでは、こうした総合的考察に強く惹かれつつも、それを試みる余裕がないためさしあたり、対象を主として法制度に限定して叙述することにしたと思う。ただその場合も、当該法制度が地域住民の具体的な生活にいかにかかわっているかに常に留意することが不可欠であると考え、そうした観点をもった叙述となるよう心がけたい。

また、地方自治制度の歴史的概括は、現状を的確に認識して地方自治確立のための課題を析出することに資するものでなければならぬ。この点を、事例を示す形で敷衍しておくなら、現在の地方自治状況の中で最も際立った特徴をなしているもののひとつは、一九九五年の地方分権推進法成立を一到達点とする政府側の「地方分権」施策の動きであるといえるであろうが、それは、本章でものちに言及するように、地方自治の前進に役立ちうるものであると同時に、基本的に国の要請としての「分権」施策たる性格を強くもつ。⁽²⁾ こうした現況の分析への関心を絶えずもちつつ、半世紀を眺めることにしたいと思う。

そこで、時代区分であるが、多数の先行業績⁽³⁾を参考にしつつ、政治体制の区切りを念頭に置きながら、地方自治法制の変転を主な指標にして、次の区分を採った。

第一期 占領下の地方自治制度改革（一九四五年～五二年）

第二期 戦後法制の後退的再編（一九五二年～六〇年）

第三期 「高度成長」政策対応の制度改変（一九六〇年～六七〇年）

第四期 革新自治体の成果と課題（一九六七年～七九年）

第五期 「行政改革」下の「地方の時代」（一九七九年～八九年）

第六期 「地方分権」論の進行と推進法の成立（一九八九年～現在）

もとより、ある施策や現象が、前後の時期にかかること等は、避けようもない。大まかな時期区分であることを留保しつつ、以下に各々の特徴を概括したい。

註

(1) 山下健次「戦後日本社会の構造変化と憲法——地方自治の五〇年と憲法」（一九九五年五月一二日の全国憲法研究会春季学会における報告）は、こうした構想にもとづくものである（『憲法問題』六号に掲載予定）。

(2) 参照、室井力「地方分権推進法の成立と地方自治の課題」『法律時報』六七卷八号（一九九五年）二一五頁。

(3) 参照しえた関係文献（報告）を、公刊（発表）順に掲げておく。

高木鉦作『住民自治の権利』（法律文化社・一九七三年）二一―二九頁

有田光雄『地方自治体と労働組合運動』（学習の友社・一九七六年）五六―七四頁

永良系二「現代日本の地方自治」天野和夫ほか編『マルクス主義法学講座6——現代日本法分析』（日本評論社・一九七六年）一四九―一五五頁

自治大学校研究部監修・地方自治研究資料センター編『戦後自治史』一一七巻（文生書院・一九七七年）

坂田期雄『地方自治制度の沿革』（現代地方自治全集1。ぎょうせい・一九七七年）

現代地方自治全集編集委員会編『地方自治総合年表』（現代地方自治全集25。ぎょうせい・一九七九年）

晴山一穂「行政事務再配分論の沿革と背景」室井力編著『行政事務再配分の理論と現状』（勁草書房・一九八〇年）一三一―

三一頁

小林直樹『新版・憲法講義』下（東京大学出版会・一九八一年）四四九―四五四頁

都丸泰助『地方自治制度史論』（新日本出版社・一九八二年）

宮本憲一『地方自治の歴史と展望』（自治体研究社・一九八六年）

川村仁弘『地方自治制度』（自治行政講座1。第一法規・一九八六年）六三―七八頁

兼子仁『自治体法学』（自治体法学全集1。学陽書房・一九八八年）とくに一三一―一五二頁

村松岐夫『地方自治』（東京大学出版会・一九八八年）一六一―一六四頁

兼子仁・磯野弥生編著『地方自治法』（自治体法学全集7。学陽書房・一九八九年）三一六二頁（村上順執筆）

中川剛『地方自治制度史』（学陽書房・一九九〇年）

地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史』一一三巻（地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、一卷11一九

九二年、二・三巻11九三年）

都丸泰助『地方分権』『広域行政』論の系譜「自治体問題研究所編『資料と解説・地方分権』（自治体研究社・一九九三年）五三一―七二頁

鳴海正泰『地方分権の思想——自治体改革の軌跡と展望』（学陽書房・一九九四年）とくに三一―二一頁

渡辺洋三「一九八〇年代の日本社会と法の変革」長谷川正安ほか編『講座 革命と法・第三巻 市民革命と日本法』（日本評

論社・一九九四年)とく二三四―三三六頁

山下健次「戦後日本社会の構造変化と憲法——地方自治の五〇年と憲法」(前掲註(1)のもの)

塩野宏「地方自治法制(特集・戦後法制五〇年)」ジュリスト一〇七三号(一九九五年)四七―五三頁

兼子仁・村上順『地方分権』(弘文堂・一九九五年)一〇九頁以下

緒方章宏「戦後五〇年と地方自治」(憲法理論研究会一九九五年一月例会報告、近刊の永井憲一編著『戦後政治と日本国憲法』に掲載予定)

I 第一期——占領下の地方自治制度改革(一九四五年～五二年)

一 第一次地方自治制度改革

戦後改革を進める連合国軍総司令部の強い改革意欲が向けられた方面の一つは、ほかならぬ地方自治制度であった。総司令部が一九四六年二月一日に日本政府に手交した憲法改正草案は、とくに地方自治体の首長および議員の直接公選制(そのほかに、住民の憲章制定権、一地方のみに適用される地方自治特別法の原則的禁止)を内容としていたが、知事官選論など当時の内務省が固執していた考え方を根底から排除するもので、制度改革が抜本的になされるべきことを決定づけた。⁽²⁾それは、一九四六年九月、当時の東京都制、道府県制、市制・町村制の一部改正の形でなされた(九月二七日公布。以下についても、表示した年月日は公布日である)が、その主な内容は次のごとくであった。すなわち、ひとつには、住民自治の実現にかかわるが、従来の公民および名誉職の制度を廃止し、地方議会議員についての選挙権・被選挙権を拡張した。とりわけ、それまで政府が任命する官吏であった東京都長官・北海道長官・府県知事を住民の直接選挙によるものとした。そして、直接請求や住民投票を採用して直接参政の道を開いた。もうひとつは、団体自治の強化につながるものであって、東京都の区に自主立法権および自主財政権を認め、また、市町村の許認可事項を大幅に整理して国の監督権を限定した。さらに、これまで地

方長官・市町村長がしていた選挙事務を扱うものとして選挙管理委員会、また、行政事務全般の監督にあたるものとして監査委員の制度を新たに設けたのである。

この「第一次地方自治制度改革」と呼ばれる措置は、各制の一部改正という形式をとっているが、実質的には戦前の制度を根本から覆えて新制度を創設するものであって、憲法改正の先取りといえる。しかし、それは、旧憲法下における暫定的な立法であることもあって、地方自治権の拡充、地方自治体議会の権限の拡大、中央官庁の監督権の排除などの面で多くの不徹底さを残していた。実際それは、引き続きなされるべき第二次の改革を予想ないし期待しつづなされたものといえる。この第二次改革こそ、地方自治法の制定に他ならない。

二 第二次改革としての地方自治法の制定

地方自治法は、日本国憲法下での新しい地方自治の基本法として、東京都制、道府県制、市制・町村制および地方官官制を廃止・統合する形で、一九四七年四月一七日に公布、同年五月三日、憲法と同時に施行された。同法が右の第一次改革後の制度と異なる点をまとめるなら、主として、① 地方公共団体の種類として、普通地方公共団体たる都道府県・市町村と、特別地方公共団体たる特別市・特別区・地方公共団体の組合・財産区を置き、都道府県と市町村を同格のものとしたこと、② 地方公共団体またはその機関に対して事務の委任を新たに行なうには、法律または政令によることとしたこと、③ 国の一般の監督権を排除し、強制予算および代執行制度を廃止したこと、④ 都道府県知事およびその職員を、名実ともに当該団体の職員としたこと、⑤ 機関委任を制度化し、公吏となる知事が国政事務を処理することとの調和を図ったこと、⑥ 都道府県および市の参事会を廃止したこと、⑦ 知事の補助機関として副知事を置くほか、市の収入役・副収入役に準じて出納長・副出納長の制度を設けたこと、⑧ 人口五〇万人以上の市のうちから法律で指定する特別市の制度を設けたこと、である。

この地方自治法は、新しい民主的な地方自治制度の体系を示す憲法付属法典たるものであるが、同時に、従来国に集中し

ていた行政事務の自治体への大幅な移譲や中央各省の出先機関の整理がなされないまま、地方自治体の事務について、公共事務・委任事務という戦前の区分を踏襲し、機関委任事務の制度も継承した。そのため、憲法で保障されたはずの地方自治は、その出発点において、実態と法制の双方で少なからぬ問題をもつものであった。

三 占領中の地方自治法の改正

〔1〕 一九四七年の改正

一九四七年五月の地方自治法の制定により、戦後地方自治法制は一応の整備をみたが、すぐ前にもふれたように、民主化の観点から不十分なところが多く、また立法技術上不備な点もあつたため、制定直後から法改正の必要が指摘された。とくに総司令部は、同年七月までに、民主主義の強化の方向をもった広範な改正意見を出し、それに沿った内務省案が上提されて、同年一二月一二日、改正法が公布された(第一次改正)⁽⁴⁾。

その内容は広範囲にわたるが、主に、①地方自治体の処理する事務の範囲を広げ、従来の公共事務および委任事務のほかに行政事務を加えたこと、②条例および規則の制定権を拡大し、罰則を定めうるようにしたこと、③議会の権限につき、予算の増額修正権を明定したほか、証人訊問にかんする規定を整備して、その拡張を図つたこと、④知事・市町村長の罷免につき設けられていた弾劾裁判制度を実施しないまま廃止し、マンディマス・プロシーディング(職務執行命令訴訟)制度を採用したこと、⑤国の地方行政機関の設置には国会の承認を要するとしたこと、⑥国の委任事務のために要する経費の財源について国が必要な措置を講じなければならないとともに、財政状況の住民への公表を定めたこと、⑦特別市指定のための法律は、関係都道府県の選挙人の投票に付すとしたこと、などである。

右の改正点のうち、行政事務の導入についていえば、それまで公共事務(固有事務)と団体委任事務のみを処理するサービス団体ないし費用負担団体とされていた地方自治体は、これによって統治団体へと質的發展を遂げたことになる。条例への罰則制定権の委任も、これと一体のものである。なお、こうした地方自治体の規制団体としての地位は、法律によって創

造されたものでなく、直接憲法（九四條）に根拠を有するものであることを、改めて確認しておきたい。⁽⁵⁾ もつとも、行政事務についての改正法の規定の仕方は、「その区域内における行政事務で、国の事務に属しないもの」（二二條二項。傍点は引用者）とされたため、その内容は、国の行政事務をいかに定めるかに依存することとなった。この仕組みは、今に至るも、地方自治確立のためになされるべき事務再配分の妨げとなっている。

（2）一九四八年の改正

地方自治法は、翌年にも重要な改正を受けた（第二次改正。一九四八年七月二〇日）。主要点は、①地方自治体の処理すべき自治事務と処理しえないとする国の事務とを例示したこと、②議会の議決権限を拡大するとともに、長に一般的拒否権を認めたこと、③地方税・分担金・使用料および手数料の賦課徴収にかんする条例を直接請求の対象外としたこと、④腐敗行為防止のための規定を整備するとともに、新たに住民監査請求および納税者訴訟（のちの住民訴訟）の制度を採用したことである。

このうち、自治事務の例示規定（二二條三項）は、地方自治体に属すべき事務の範囲の明確化の要請に応じる面をもっているが、但書（但し、法律又はこれに基く政令に特別の定があるときは、この限りでない）によって、個別の法令で、多くの事務が依然として国に属したままとなり、さらには、同項の例示に該当する事務についても国の事務とすることができるという大きな限界をもつ。事実、当時、中央各省は競って個別法令を制定してその権限を確保し、事務の地方への配分を妨げたという実態がある。⁽⁶⁾

なお、一九五〇年にも法改正が施されている（第三次改正。五月四日）が、これは、次のような改正を含む、技術的性格の強いものであった。①議会による事務管理・議決の執行・出納についての検査ならびに意見陳述の権限の範囲を、長の所管に属する事務のほか、新たに行政委員会または委員の事務に拡大したこと、②解散後の議会における再度目の、長に対する不信任議決は、出席議員の過半数（従前は四分の三）の同意で足るとしたこと、③住民による事務監査の直接請求の対

象を、委員会または委員の事務に広げたこと、などが主要なものである。

占領中の地方自治法改正は、以上の三次にわたるものであった。それは、「全体としてみれば、新憲法の精神を実現するための、地方分権の強化徹底と地方行政民主化の徹底という二点が改正の主目的であった」といえるが、ただ、先に行政事務の追加と自治事務の例示にかんして若干指摘したところに示されているように、地方自治体の権限強化を当然に結果するものではなかったことに留意しておきたい。⁽⁸⁾

四 地方自治強化の諸施策と限界

この期には、地方自治法の制定・改正の推移と並行して、地方政治の民主主義の復活・強化のための多様な改革がなされているが、それらは、地方自治確立にとって積極的意義をもつと同時に、限界を免かれていない。主要なものに絞ってみておこう。

まず、町内会・部落会およびその下部組織としての隣組が、一九四七年一月に廃止されている。⁽⁹⁾地域的生活共同体として、本来自然発生的な住民組織であった町内会・部落会等は、戦前、一九三八年頃から国家総動員体制の一環に組み込まれるようになり、一九四〇年の内務省訓令「部落会・町内会等整備要領」により、大政翼賛会の最末端組織として法制上位置づけられた。これによって、町内会・部落会等は、相互扶助の隣保組織でありつつそのことを利用して、総力戦遂行のために不可欠の、戦時行政を支える組織とされた。⁽¹⁰⁾総司令部は、これを民主化にとつての最大の障害であるとして町内会長・部落会長の公職追放を求め、これを温存しようとする日本政府側との応酬の結果、一九四七年一月二二日の訓令で、前記一九四〇年の訓令を廃止することにした。その結果、町内会・部落会等は、法制度外の任意団体となった。この経過につき、一論者は、総司令部の見解は市町村を自治の伝統的基本単位とする合衆国をベースにしたもので、日本では市町村が封建時代の町村を合併してできたいわば行政村であった、したがって町内会・部落会等の隣保組織が自治の基本単位たる面をもつことを理解しないものであり、この点は日本の学識者にも共通する、と説く。⁽¹¹⁾しかしながら、この論調には、戦時下の内務行

政が町内会・部落会等の性格・役割を容容させ、国民生活の一挙手一投足を監視・管理する組織として用いたこと、また戦後改革期にも政府側がこれら隣保組織の戦時中の実態を極力隠蔽してその維持をはかったことへの看過ないし過小評価があるといわざるをえない。

また、一八七三年の設置以降、警察および地方行政を所管し、中央集権的統制の中心点に位置していた内務省が、一九四七年一月三十一日限りで解体された。これを推進したものは、「警察、国土、地方、選挙等に強く中央集権化された力は、地方分権の原則及びポツダム宣言の原則に違反」するものであり、「内務省の分権化は日本全体の分権化の為新憲法、地方自治法の下に於て最初に実行さるべきことである。……日本警察の歴史はゲシュタップやゲーバーウーにも劣らぬ暗黒の歴史である。日本の国民を内務省殊に警察権に依る束縛から解放せねばならぬ」と考えていた総司令部の方針であった。しかし、日本政府側は強く抵抗して経過は二転三転し、総司令部の分権化指令（総司令部政治部長覚書「内務省の分権化に関する件」、一九四七年四月三〇日）から数えて八か月を要した。この時期、中央各省の分権化全体が課題となっていたのであるが、それも、労働省の設置、司法省の解体、教育行政の分権化にとどまり、中途半端な形に終った。こうしたことはまた、この頃からの占領政策の転換とも符合するものである。

さらに、戦後改革期に地方自治の実質的強化に大きな役割を果たすべくなされたものとして、警察および教育にかんする制度改革がある。警察については、中央集権的警察組織を解体し、とくに「特別高等警察」の名をもつ政治警察を廃止して、民主的な市民警察を再生させることが追求されたわけであるが、ここでも紆余曲折を経た上で、一九四七年に警察法が成立した（二月七日）。これによって、警察組織は、国家地方警察と自治体警察の二本立てとなり、すべての市と人口五千人以上の市街的町村に純然たる自治体警察が設置され、市町村公安委員会によって管理されることとなった。五千人未満の町村については、国家地方警察が置かれた。こうして、新警察制度は、警察の徹底的な地方分権をはかうとする画期的内容のものであったが、主に自治体警察を支える財源措置を欠いていたため、市町村はこれを維持することが財政的に不可能となり、一九五四年の警察法改正で廃止され、六年余の短命に終った。また、教育の場合も、相似た経緯をたどっている。

すなわち、戦前の極端な国家主義的・軍国主義的教育を支えた中央集権的教育行政制度の全面改革は不可避であったところ、一九四六年春来日した第一次アメリカ教育使節団の報告とそれに呼応する形で設けられた教育刷新審議会の建議にもとづいて、一九四七年三月三十一日に教育基本法が公布され、また同年四月から六・三・三制の学校制度の発足をみた。その上で、翌四八年、義務教育行政を公選の教育委員会に委ねる教育委員会法が制定され（七月一五日公布）、同年、わが国最初の教育委員選挙が行なわれ、この選挙は以後三度実施された。しかし、文部省等は、発足の当初から早期改廃を求める意見を強く出していった。また、これについても、財政措置が不十分で、地方自治体は重圧に苦しんだ。そうした状況の中で、一九五六年「地方行政の組織及び運営に関する法律」（地教行法、六月三〇日）によって、教育委員の公選制は全面的に廃止された。

こうした戦後改革期における地方経費の膨張は、主として、財源措置を欠いたままの国政事務の地方への押しつけや国と地方の負担区分の混乱によって生じたものであるが、これに対応すべく、一九四八年には、地方財政法と地方配付税法の公布、地方税法の改正（いずれも七月七日）が行なわれて、地方財源の強化がはかられた。しかし、同年二月、経済安定九原則がマッカーサーから出され、続いて翌一九四九年三月来日したドッジ公使の声明にもとづくいわゆる「ドッジ・ライン」が示された。これに沿って超均衡予算を内容とする四九年度予算案が提示されたのであるが、とくに地方配付税の大幅削減は、地方財政の窮迫をもたらした。こうした中で、総司令部の要請で来日したシャープ税制使節団は、地方の自治と責任を強化するための一連の税財政改革案を勧告した（一九四九年九月一五日公表）。この「シャープ勧告」は、税制のみならず、わが国の地方自治のあり方にかんしても重要な提案をしたものであるが、（一）地方財政の強化については、①従来の附加税主義を廃止して、都道府県・市町村にそれぞれ独立財源を与えること、②地方財源を調整するため地方財政平衡交付金制度を創設することなどを内容とし、（二）行政事務の再配分については、①行政責任明確化の原則、②能率の原則、③地方自治尊重とくに市町村優先の原則、の三原則に則して、新しく設置する権威ある委員会により遂行されるべきこと、などを内容としていた。これによって、一九五〇年、地方財政平衡交付金法（五月三〇日）、新地方税法（七月三十一日）が制定

されたが、勧告に十分応えたものではなかった。また、行政事務再分配については、一九四九年二月二六日、地方行政調査委員会（議長神戸正雄、いわゆる「神戸委員会」）が設置され、翌五〇年に、「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」（一〇月二四日）、「行政事務再分配に関する勧告」（二月二二日）、さらに五一年に、「行政事務再分配に関する第二次勧告」（九月二三日）がなされ、いずれも地方自治強化のための具体的方策を示した優れた提言であつたが、すでに占領政策を転換していた総司令部は実現の意欲をもたず、中央各省も強い抵抗を示したことなどで、実施されることなく、占領期の終結を迎えた。

註

- (1) 戦後改革の研究としては、何よりも、東京大学社会科学研究所編『戦後改革』1～8（東京大学出版会・一九七四～七五年）が総合的である。そのうち、第一巻冒頭の大内力「戦後改革と国家独占資本主義」は、戦後改革期の終期を一九五五年あたりに置いている（三頁以下）。本章では、一般的な理解にしたがつて、サンフランシスコ平和条約発効の一九五二年を採った。
- (2) 日本国憲法第八章の成立過程と第一次地方自治制度改正の過程については、参照、天川晃「地方自治制度の改革」前出『戦後改革』3（一九七四年）二二一頁以下。
- (3) 地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史』一卷（地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、一九九二年）八二頁に拠る。以下でも、法令の内容の要約などについては、同書にしばしば依拠している。
- (4) 地方自治法の改正は、累次に及んでいるが、そのうち全面的改正については、改正次数を付して呼称されている。本章でもそれに倣った。
- (5) こうした見地に立つ代表的な文献として、塩野宏『国と地方公共団体』（有斐閣・一九九〇年）六一七頁。
- (6) 参照、現代地方自治全集編集委員会編『地方自治総合年表』（現代地方自治全集25。ぎょうせい・一九七九年）七三頁。
- (7) 都丸泰助『地方自治制度史論』（新日本出版社・一九八二年）三〇二頁。
- (8) 参照、永良系二「現代日本の地方自治」天野和夫ほか編『マルクス主義法学講座6——現代日本法分析』（日本評論社・一九七六年）一五〇頁。
- (9) 町内会・部落会等の廃止に关する史料については、自治大学校研究部監修・地方自治研究資料センター編『戦後自治史』

(文生書院・一九七七年) 一巻I「隣組及び町内会、部落会等の廃止」が有益である。

(10) 参照、都丸『地方自治制度史論』(前掲註(7)) 一七九頁、二四四頁以下。

(11) 中川 剛『地方自治制度史』(学陽書房・一九九〇年) 一九二頁。

(12) 一九四七年六月二二日、総司令部民政局次長ケーディス大佐が民政局長ホイットニー准将の意向として日本側に伝えたもの。
出典、『戦後自治史』(前掲註(9)) 四巻VIII「内務省の解体」九九一―一〇〇頁。

(未完)